

## **UN PROBLEMA EN LA ADMINISTRACION DE PERSONAL: LA DISPERSION ESTATUTARIA DEL PROFESORADO ESTATAL**

José María MERINO SANCHEZ

Uno de los problemas más relevantes de la administración del profesorado español radica en la dispersión estatutaria que le ha afectado históricamente, ya que solamente la Ley General de Educación, y de modo tímido y escaso, introdujo planteamientos modernos en la legislación sobre el profesorado: primero, al reagrupar dentro de un marco común los distintos cuerpos de profesores; segundo, al establecer las líneas generales del tratamiento estatutario y profesional del profesorado estatal; por último, al vincular al Gobierno a la promulgación de un estatuto de profesorado no estatal.

Lo innovador de tales planteamientos es evidente, si observamos que, cuando se promulgó la Ley General de Educación, el régimen jurídico del profesorado estatal español estaba disperso en las legislaciones específicas de cada sector del sistema educativo, sin que se hubiese formulado pretensión alguna de unificarlo.

Esta falta de un tratamiento unitario es comprobable históricamente, ya que, a lo largo de los siglos XIX y XX, el profesorado español ha carecido de un régimen jurídico homogéneo y hoy día, aunque parece intentarse la unificación de criterios en la regulación de los aspectos principales de su régimen, su estatuto concreto se encuentra disperso en distintas legislaciones.

### **A) El planteamiento decimonónico: la Ley Moyano**

La primera gran exclusión del profesorado del régimen general de los funcionarios se dispuso en el artículo 44, 5.º, del Real Decreto de 18 de junio de 1852, sobre ingreso y ascenso en la Función Pública (Bravo Murillo), que señaló como no aplicables al profesorado las normas de su contenido.

En el título I de la sección tercera de la Ley de Instrucción Pública, de 9 de septiembre de 1857 (Moyano), se establecieron las líneas generales del tratamiento del profesorado: los requisitos para el ingreso, las normas genéricas de nombramiento y separación, las garantías de la inamovilidad, el principio de incompatibilidad de la enseñanza con todo otro empleo o destino público, la necesidad de autorización para enseñar un establecimiento privados o dar clases particulares. También aparecía la figura embrionaria de la excedencia forzosa, así como los derechos de jubilación y pasivos.

Por otra parte, la Ley Moyano, que afectaba a la generalidad del sistema educativo, establecía también las particularidades del régimen jurídico del profesorado de los distintos «estudios» (o niveles) del sistema, aunque hacía énfasis principal en la clasificación de sueldos de los distintos tipos de profesores, que abarcaban un amplísimo abanico. Como retribuciones complementarias del sueldo se establecía la pertenencia a las distintas clases del escalafón (con carácter general), los derechos de examen (para catedráticos

de Instituto, Enseñanzas Profesionales y Facultades), y las «retribuciones de los niños que puedan pagarlas» para los maestros de Primera Enseñanza.

Se determinaban edades mínimas para el ingreso en las distintas clases de profesorado y se aseguraba la «carrera» administrativa dentro de cada clase, introduciendo las categorías o clases escalafonales.

La normativa de la Ley Moyano fue desarrollada en los niveles de Universidades y de Segunda Enseñanza por los Reglamentos de 22 de mayo y 20 de julio de 1859, respectivamente. Aunque en ambos se dejaba para una regulación más específica el sistema de ingreso, al menos en ellos se establecía el cuadro general de las relaciones entre los profesores y sus centros respectivos, enumerando un prolijo repertorio de obligaciones.

Por otra parte, el Reglamento General para la Administración y Régimen de Instrucción Pública de 20 de julio de 1859 desarrolló el contenido de la Ley en el aspecto de la administración general y económica, así como el de la inspección en la generalidad del sistema educativo.

Puede asegurarse que la Ley Moyano fue, hasta la Ley General de Educación, el único intento —aunque tímido— de tratar unitariamente al profesorado español. Después se fue produciendo la dispersión reglamentaria que aceleró cada vez más la heterogeneidad de regímenes y su incomunicabilidad. A ello contribuyó poderosamente la propia formulación que la Ley Moyano hiciera del sistema educativo como un conjunto de sectores independientes y autónomos.

## **B) De la Ley Moyano a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes**

Desde la promulgación de la Ley Moyano hasta la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (1900), a aquella dispersión estatutaria se unirá la progresiva consolidación de los regímenes jurídicos de los distintos sectores del profesorado. El único intento unificador quedará en simple declaración constitucional (Constitución de 1876, art. 12, párrafo 4.º, «Una Ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas a que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública costeados por el Estado, las provincias o los pueblos»).

En todo caso, en el lapso que media hasta los inicios del siglo XX irán cristalizando dos ideas fundamentales: la de la oposición como procedimiento regular de acceso inicial al profesorado estatal y un complejo sistema de traslaciones y ascensos para la provisión de las vacantes. (En poco tiempo, desaparecerán a estos efectos las categorías de sueldos y establecimientos docentes, hasta quedar solamente el «mérito» y la «antigüedad».) \*

En general, las formulaciones generales en cuanto al régimen de empleo del profesorado, se refieren únicamente a la pura mecánica de la provisión de plazas: sólo en períodos de carácter revolucionario se hará alusión a otros derechos o se eliminarán requisitos para acceder al profesorado. (Así, en el Decreto 15 de enero de 1870, que aprueba el Reglamento Provisional para traslaciones, ascensos y jubilaciones de catedráticos de las Universidades, Escuelas Superiores y Profesionales e Institutos de Segunda Enseñanza, dictado en cumplimiento del Decreto de 21 de octubre 1868, que declaró la «libertad de cátedra», la exigencia única del título suficiente para opositar y la objetivización de los tribunales de oposiciones.) En todo caso, estas decla-

raciones sufren las vicisitudes propias de la vida política española. En la reforma de la Segunda Enseñanza de 1898 (Real Decreto de 13 de septiembre) se perfila el enfoque centralista que presidirá la actividad docente hasta nuestros días, con breves interrupciones: se establecen los claustros, que preside un director «cuyo nombramiento y separación corresponden libremente al Ministerio» (entonces de Fomento), con la única limitación de que debería ser designado entre los catedráticos numerarios del Centro. Por otra parte, se establece la normativa sobre los programas y libros de texto, y así se determina (art. 24) que los catedráticos elegirán libremente los textos, pero éstos habrán de haber sido dictaminados previamente por el Consejo de Instrucción Pública y aprobados por Real Orden.

### C) El Estatuto jurídico del profesorado estatal en el primer tercio del siglo XX

a) En los primeros años del siglo XX, como consecuencia de la atribución de la gestión en materia educativa a un Departamento Ministerial específico, surge una importante producción normativa.

Por Real Decreto de 20 de septiembre de 1901 (de Régimen y Gobierno de los Institutos Generales y Técnicos) se consolida la estructura directiva de los Centros de la Segunda Enseñanza y se establece nuevamente una relación de deberes del profesorado, en la línea del Reglamento de 1859, que comprende desde la asistencia a clase («Para el catedrático no hay ocupación alguna más preferente que la del desempeño de su cátedra»), hasta los generales de obediencia al director y auxilio y cuidado del orden y la disciplina. Al hilo de estas formulaciones se perfila el esquema de un procedimiento disciplinario, que se generaliza para aquellos casos de profesores que tuviesen mala conducta moral o cometiesen «acciones impropias de una persona bien educada».

De modo también asistemático, se enumeran algunos derechos (ausencia del lugar de residencia en períodos de vacaciones) y se establece drásticamente un principio de incompatibilidad (art. 16): «Ningún catedrático, profesor ni auxiliar podrán dar lecciones particulares de ninguna clase. El que infringiese esta disposición será separado de su cargo, previo expediente gubernativo».

En el Reglamento de provisión de Escuelas Públicas de Primera Enseñanza de 14 de septiembre de 1902 se establece un repertorio de preferencias para la provisión y, sobre todo, el «derecho de consorte» (art. 43). En el artículo 59 se establece un minucioso repertorio de requisitos para las permutas, y en el 73 una norma que irá sufriendo sucesivas derogaciones y revivificaciones: la de que cualquiera que sea la fecha de nombramiento, los maestros se incorporarán a la nueva escuela en el curso siguiente.

Por Real Decreto de 22 de marzo de 1905 se reorganiza la Primera Enseñanza, con una pretensión de mejora del estatuto económico del Magisterio. En su preámbulo se señala, por ejemplo, que «... porque el maestro no cuenta con los haberes necesarios para vivir, sólo para vivir, ha de buscarlos desviando su actividad de la enseñanza, abandonando la escuela, trabajando corporalmente o dedicándose a enseñar con preferencia al niño acomodado, con abandono de innumerables niños pobres que, en grandes y pequeños lugares, vagan por las calles y preparan nuevas generaciones ignorantes». Pos-

teriormente, el preámbulo declara «tendrán medios de vida, pero a cambio de que trabajen, de que sirvan con verdadera vocación sus escuelas, de que busquen su prosperidad en el cumplimiento del deber». En general, el Real Decreto establece el sistema de los nuevos sueldos, incrementando el de categoría más baja en un 100 por 100, y el procedimiento de provisión de vacantes, declarando en su artículo 3.º la intención de ir aumentando hasta 30.000 las plazas de plantilla, «a medida que lo permitan los recursos del Tesoro». Por otra parte, mantiene el «derecho de habitación» (a cargo de los municipios); suprime las «retribuciones de los niños pudientes» («que sólo abonarán, en un papel especial de pagos, una cantidad... por curso en concepto de matrícula») y declara los 60 años como edad de jubilación forzosa (art. 25), regulando las fuentes nutricias de la Caja de derechos pasivos del Magisterio.

En los restantes niveles del sistema educativo, continúan tipificándose los procedimientos de provisión de vacantes. Así, por Real Decreto de 24 de abril de 1907, con referencia a la provisión de plazas en Universidades, Institutos y Escuelas de Veterinaria y Comercio, se determinan como turnos de provisión (art. 2.º) la Oposición Libre, el Concurso de Traslados y el Concurso de Ascenso, que, según se señala en el artículo 3.º, «se alternarán rigurosamente». La alternativa oposición-concurso quedará ya incorporada definitivamente al régimen jurídico de este profesorado, como regímenes regulares de ingreso y movilidad en la función pública de carácter docente.

b) El año 1918 se promulga la Ley de Bases de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado. Se trata de un texto muy importante, en tanto supone el más riguroso esfuerzo por profesionalizar la función pública que se ha producido en España. En principio, su contenido se refiere, sobre todo, a los funcionarios públicos de pura administración, definiéndose sus escalas y categorías; sistema de ingreso y ascensos; situaciones, incidencias, jubilaciones, clases pasivas... En la base décima se determina el derecho asociativo de los funcionarios públicos, que será ampliamente utilizado en los veinte años subsiguientes.

La Ley de Bases fue desarrollada por medio del Reglamento aprobado por Real Decreto de 7 de septiembre de 1918. Un Real Decreto de la misma fecha dictaba las reglas a que habría de ajustarse la adaptación a los funcionarios de Cuerpos especiales de las disposiciones de la Ley de Bases. El Reglamento establecía las normas de clasificación de los Cuerpos Generales de Administración; las reglas sobre oposiciones; las referentes a provisiones y ceses, traslados, permutas, licencias, vacaciones e incompatibilidades, las excedencias, jubilaciones y al régimen disciplinario. Las Asociaciones de Funcionarios eran reguladas en el capítulo IV, donde se pormenorizaba el procedimiento constitutivo de aquéllas, de acuerdo con la Base décima de la Ley.

En la «Gaceta» del día 25 de julio, un día después del de publicación de la Ley de Bases, se promulgó el Estatuto General del Magisterio de Primera Enseñanza, aprobado por Real Decreto de 20 de julio, cuyas líneas generales de estructura mantendrán los posteriores Estatutos de 1923 y 1947. Puede asegurarse que, por medio de aquel texto legal, queda fijado el Estatuto Jurídico del Magisterio Nacional. Es de resaltar el artículo 164, que pretende impedir la proliferación de derechos no establecidos en el propio texto, ya que en el caso del Magisterio Nacional, tradicionalmente, se han sustituido las mejoras retributivas por una multitud de privilegios estatutarios de pe-

queña entidad. («Queda terminantemente prohibida la concesión o reconocimiento de derechos fundados en analogía, extensión o cualquier otro término de pretendida equidad que no tenga su base directa en preceptos del Estatuto General del Magisterio».)

Por Real Decreto de 18 de mayo de 1923 se aprueba un nuevo Estatuto General para el Magisterio de Primera Enseñanza. Se justifica, en su Preámbulo, las numerosas modificaciones que, en el breve lapso de tiempo transcurrido, sufrió el anterior de 1918. El Preámbulo señala, como notas características del Estatuto, que «tiene una orientación definida, acomodada a los tiempos; nueva en los Códigos del Magisterio y eficaz para proveer los destinos» ... como notas características, apunta que «regula automáticamente el ingreso, el reingreso y los cambios de escuela» ... «otorga a los maestros amplia intervención en los Tribunales, equivalente a la facultad de seleccionarse a sí mismos; unifica los métodos de provisión, sin margen para los llamados extraordinarios o de privilegio (...), restringe la excesiva libertad que presidía las permutas y el llamado derecho de consorte». Efectivamente, el Estatuto de 1923, define minuciosamente el régimen jurídico del Magisterio.

c) Por Real Decreto de 15 de septiembre de 1923 se constituye el Directorio Militar y en los meses subsiguientes se produce una amplia normativa que se pretende encaminada al mejoramiento de la función pública: se declaran caducadas todas las «comisiones, agregaciones y licencias» —excepto las debidas a enfermedad, estudios, etc.— (Real Orden de 16 de septiembre); se dejan en suspenso todas las oposiciones y concursos (Real Orden de 1 de octubre); se dispone que debe prepararse un plan orgánico de la administración amortizando 1/4 parte de las vacantes (Real Decreto de 1 de octubre); se suspenden las licencias por tres meses sin sueldo (Real Orden de 20 de octubre); se derogan todas las autorizaciones para horas extras y trabajos a destajo (Real Orden de 6 de noviembre), etc.

Pese a las pretensiones, en cierto modo regeneracionistas, debe señalarse que ni los sistemas de provisión de plazas ni de movilidad general del profesorado sufrieron alteración, aunque, por lo que toca a los derechos económicos, se introducen nuevos factores (así, las «Permanencias» de estudiantes en Institutos de Segunda Enseñanza). También se generalizan algunos derechos, restringidos antes a determinados cuerpos, como la «Licencia por embarazo», extendida a todas las funcionarias del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. En otros casos, simplemente se amplía levemente el ámbito de aplicación de un derecho, así el de «consorte», que se extiende a las profesoras de Escuelas Normales casadas con funcionarios del Ministerio.

En cuanto a los nombramientos de cargos directivos de los Centros, el Real Decreto de 4 de abril de 1927 dispone que todos los cargos directivos serán nombrados y separados libremente por el Ministerio entre profesores numerarios del Centro respectivo.

d) La Constitución de 1931 se refirió a los funcionarios públicos en su artículo 41, y a la cultura y enseñanza en los artículos 48, 49 y 50, estableciendo con líneas generales del «status» funcional que los nombramientos, excedencias y jubilaciones se harían conforme a las leyes; que se garantizaba la inamovilidad; que la separación del servicio, las suspensiones y los traslados sólo podrían hacerse en base a causas legales. Además, se proclamaba la libertad de cátedra y se señalaba la responsabilidad subsidiaria del

Estado o Corporación respectiva en caso de infracciones cometidas por los funcionarios públicos. En realidad, la Constitución venía a recoger a su nivel muchas de las características del estatuto funcional acunadas ya desde la Ley de 1918.

El período republicano se inició con una serie de medidas encaminadas a la mejora de la función pública. Así, el Decreto de 28 de octubre de 1931, que establecía horarios y reducía las plazas en un 50 por 100, pero del que estaba excluido, entre otros, el «personal facultativo docente».

Dentro de las medidas adoptadas en este período en orden al régimen jurídico del profesorado merece destacar el Reglamento para oposiciones a Cátedras Universitarias de 25 de junio de 1931, en cuyo Preámbulo expone, como posible sistema para el futuro «una oposición dividida en dos momentos: uno, que seleccionase un grupo reducido de candidatos a raíz de la vacante de una cátedra, y otro, que eligiera entre ellos el candidato deseable, después de que los seleccionados ampliaran sus estudios durante un plazo suficiente en las Universidades y en los Centros de Investigación extranjeros más afamados en el cultivo de la disciplina respectiva, y después de que ejerciera, durante otro lapso prudencial, docencia efectiva en una Universidad». Sin embargo, por entenderlo aún inviable, establece un sistema transitorio basado, por lo que toca a la constitución de los tribunales en procurar «combinar el automatismo con la libre elección de los más capacitados, con la discreta selección de algunos vocales por el Consejo de Instrucción Pública, todo dentro de la más escrupulosa busca de las personas que por su competencia efectiva y no sólo oficial puedan elegir el candidato más autorizado».

Este sistema de Tribunales representativo de los distintos sectores académicos y científicos fue derogado durante el propio período republicano (por Decreto de 4 de octubre de 1935 se estableció que los vocales deberían ser todos catedráticos numerarios de la misma asignatura, designados «por riguroso orden de antigüedad»), pero pronto se volvió a él, aunque con matices (Decreto 30 de diciembre de 1935).

También en el nivel de la Segunda Enseñanza se promulgó un Reglamento de oposiciones (Decreto de 4 de septiembre de 1931) que, señalándose provisional y transitorio, tenía por objeto «dar mayor flexibilidad al sistema, a fin de disminuir su tendencia memorista, al tiempo que se da mayor importancia a la preparación metodológica de los aspirantes».

En esta época se establecen sistemas de acceso a la docencia mediante «cursos selectivos». Así, los convocados por Decreto de 3 de julio de 1931 para ingreso en el Magisterio «apartándose totalmente —dice el Preámbulo— del sistema de oposiciones donde predomina el recelo, la desconfianza y los ejercicios memorísticos y verbalistas». Este criterio se extendió a la Segunda Enseñanza por el Decreto de 23 de junio de 1933, que convocó cursos prácticos para seleccionar encargados de Curso para Institutos y Colegios subvencionados de aquel nivel.

Por lo demás, en cuanto a la dispersión en el tratamiento jurídico del profesorado, el período no se diferenció de sus antecedentes.

#### **D) El Estatuto jurídico del profesorado desde la Guerra Civil**

Los cambios políticos consecuentes a la Guerra Civil no afectaron a la consideración sectorial y diversa del profesorado. Al principio de la confla-

gración se dispusieron tratamientos unitarios, pero solo en cuanto a las medidas de carácter sancionador (instauración de las «Comisiones depuradoras» del profesorado, por Decreto de 8 de noviembre de 1936). Luego, continuó la heterogeneidad reguladora. En algunos niveles incluso se anunció una mayor disgregación, como en la Ley de Bases de Reforma de la Segunda Enseñanza, de 20 de septiembre de 1938.

Este período, hasta la promulgación de la Ley General de Educación, está caracterizado por la progresiva «compartimentación» de los distintos sectores educativos, a través de la promulgación de leyes totales específicas de cada uno de ellos, lo que produjo una gran heterogeneidad en el régimen estatutario del profesorado, solamente paliada por las normas de la Ley de Funcionarios de 1964 y disposiciones complementarias aplicables a este colectivo.

#### a) *Las leyes específicas de cada sector educativo*

El elevado número de diferentes clases de profesores existente cuando se promulgó la Ley General de Educación era fruto de la aludida compartimentación sectorial del sistema educativo, que a partir de la Guerra Civil se consolida firmemente, sobre todo mediante la promulgación de las leyes específicas de cada sector:

- Ley de Ordenación Universitaria, 1943.
- Ley de Enseñanza Primaria, 1945.
- Ley de Enseñanza Media y Profesional, 1949.
- Ley de Formación Profesional Industrial, 1955.
- Ley de Ordenación de las Enseñanzas Técnicas, 1957.

Varias de ellas sufrieron sucesivos retoques o sustituciones por nuevas normas, pero todas respondían a un criterio de independencia y heterogeneidad de las respectivas enseñanzas con relación a las demás.

En todo caso, merece destacarse, como propia de este período, la minuciosa determinación de requisitos de ingreso, obligaciones y derechos de distintos tipos de profesores. Así, en la Ley de Ordenación Universitaria de 29 de julio de 1943, capítulo VIII; Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953, capítulo III; Ley de Enseñanza Primaria de 17 de julio de 1945 (reformada por la Ley 169/1965), título IV... Por lo que toca al último de estos niveles, por Decreto de 24 de octubre de 1947 se aprobó el Estatuto del Magisterio Nacional Primario, en el que se enfoca exhaustivamente el régimen jurídico de los funcionarios de este Cuerpo.

Estos tratamientos parciales arrojan en la práctica diferencias en los respectivos estatutos. Así, se consolidan sistemas de ingreso diferentes para los distintos Cuerpos: el acceso directo en el Cuerpo del Magisterio Nacional de los alumnos con «mejor expediente académico y calificación de prácticas»; o el «acceso por concurso» de profesores agregados a catedráticos en las Universidades; o el concurso-oposición tras ejercicio de cinco años de docencia para el profesorado de Formación Profesional Industrial.

También aparecen o se consolidan derechos no generalizados, como la dispensa de función docente durante un curso con reserva de cátedra de los catedráticos de Universidad; la «excadencia activa» de los catedráticos de

Enseñanza Media; el derecho a la «casa-habitación» y el «derecho de consorte» en los concursos de traslado de los maestros nacionales.

En este panorama diverso no es de extrañar la anarquía retributiva, con el juego en muchos casos clandestinos de las «permanencias» de alumnos o los «derechos obvencionales», y la falta de tipificación general de circunstancias tan requeridas de ello como la edad de jubilación o el régimen disciplinario.

## b) *Incidencia de la legislación general de funcionarios*

La Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964 incidió en el régimen jurídico del profesorado, al prescribirse de aplicación general su título III (sobre los funcionarios de Carrera) con algunas excepciones en su artículo 24.3.

Por medio de aquel texto quedaron regularizados importantes aspectos del régimen jurídico de todos los funcionarios, incluidos los profesores de cualquier Cuerpo: los requisitos para la adquisición de la condición de funcionarios; las causas de pérdida de dicha condición; las situaciones de excedencia —especial, forzosa y voluntaria— y supernumerario; la suspensión de funciones y el orden de reingreso en el servicio activo. Además quedaron también regulados con carácter general los derechos (incluyendo vacaciones, permisos y licencias), deberes e incompatibilidades, aunque dadas las características especiales del régimen de empleo en los Centros docentes se trataba de normas de formulación no muy adecuada al profesorado, así como el régimen disciplinario.

Sin embargo, se excluían de la aplicación general de la Ley la determinación de las edades de jubilación y la regulación de la situación de «servicio activo».

Después de la Ley de Funcionarios, la legislación general siguió incidiendo en el estatuto jurídico del profesorado funcionario. Así, la Ley de 4 de mayo de 1965 sobre Retribuciones, que determinó el «eje esencial de las retribuciones del funcionario público» (Preámbulo) a través del sistema sueldo-base, coeficientes y trienios; la Ley de Derechos Pasivos de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, el Reglamento General de Ingreso en la Administración Pública que establece con carácter general los tipos de pruebas (oposición, concurso o concurso-oposición) y sus características, los requisitos mínimos de las convocatorias, y los plazos y actuaciones genéricas del procedimiento.

Esta legislación general no era suficiente para regular clara y totalmente los múltiples Cuerpos, sobre todo en tema de características tan específicas como las derivadas de la docencia. Esto quedó claro cuando, al regular el sistema de retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Civil del Estado (Decreto 889/1972, de 13 de abril), y con referencia concreta al «complemento de dedicación especial», se dispuso (art. 5.º, 3) «En atención a las peculiaridades del régimen de dedicación especial y las cuantías de las mismas», añadiendo una disposición derogatoria en la que se mantenía transitoriamente el sistema de retribuciones del profesorado vigente en aquella fecha.

**E) La situación al promulgarse la Ley General de Educación.  
Planteamientos reformistas**

Cuando se publicó la Ley General de Educación, el sistema educativo español estaba dividido en sectores autónomos, con sus específicas líneas pedagógicas, su administración independiente y su propio profesorado.

*Diversidad en cuanto a los contenidos pedagógicos*, que se manifestaba en el tratamiento independiente e incluso descoordinado de los planes de estudio de los distintos sectores; *administración independiente*, que se reflejaba en la organización sectorial del propio Ministerio, según el esquema Enseñanza Primaria/Media/Superior, de tradición decimonónica, consolidada en la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Nacional de 1942 y mantenida en la reorganización de 1968; *profesorado diverso*, como puede comprobarse en el último presupuesto de gastos del Ministerio de Educación y Ciencia aprobado con anterioridad a la Ley General de Educación, en el que aparecen los siguientes Cuerpos de profesores de carrera.

**a) Administrados por la Dirección General de Enseñanza**

*Superior e Investigación:*

- Catedráticos Numerarios de Universidad.
- Profesores Agregados de Universidad.
- Catedráticos de Escuelas Técnicas de Grado Superior.
- Maestros de Taller o Laboratorio y capataces de Escuelas Técnicas de Grado Superior.

**b) Administrados por la Dirección General de Enseñanza**

*Media y Profesional:*

- Catedráticos Numerarios de Institutos Nacionales de Enseñanza Media.
- Profesores Agregados de Institutos Nacionales de Enseñanza Media.
- Catedráticos Numerarios de Institutos Técnicos de Enseñanza Media.
- Profesores Especiales Numerarios de Institutos Técnicos.
- Maestros de Taller Numerarios de Institutos Técnicos.
- Catedráticos de Escuelas Técnicas de Grado Medio.
- Auxiliares Numerarios de las Escuelas de Ingeniería Industrial.
- Catedráticos Numerarios de Escuelas de Comercio.
- Profesores Especiales de las Escuelas de Comercio.
- Profesores Auxiliares de las Escuelas de Comercio.
- Profesores de las Enseñanzas Auxiliares Mercantiles.
- Profesores Numerarios de las Escuelas Oficiales de Idiomas.
- Profesores Auxiliares de las Escuelas Oficiales de Idiomas.
- Profesores Numerarios de las Escuelas de Maestría Industrial.
- Profesores Especiales de las Escuelas de Maestría Industrial.
- Maestros de Taller de las Escuelas de Maestría Industrial.

**c) Administrados por la Dirección General de Enseñanza Primaria:**

- Directores Escolares.
- Maestros Nacionales de Enseñanza Primaria.

- Catedráticos Numerarios de las Escuelas Normales.
- Profesores Adjuntos de las Escuelas Normales.

d) *Administrados por la Dirección General de Bellas Artes:*

- Catedráticos Numerarios de Bellas Artes.
- Profesores Auxiliares de Escuelas de Bellas Artes.
- Catedráticos Numerarios de Conservatorios de Música y Declamación.
- Profesores Especiales de los Conservatorios de Música y Declamación.
- Profesores Auxiliares de los Conservatorios de Música y Declamación.
- Profesores de Términos de las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.
- Profesores Numerarios de Entrada de las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.
- Maestros de Taller de las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.
- Ayudantes de Taller de las Escuelas de Artes Aplicadas y Oficios Artísticos.

Aparte de estos Cuerpos, las distintas Direcciones Generales administraban también el colectivo constituido por los profesores que no tenían la condición funcional «de carrera». Así los profesores Adjuntos, encargados de Curso y de Laboratorio, ayudantes de Clases Prácticas, Clínicas y Laboratorios, profesores de Idiomas, profesores de Religión y de las llamadas Disciplinas del Movimiento, profesoras de Escuelas-Hogar.

A los efectos concretos del régimen jurídico del profesorado, y dada la diversidad de situaciones, los temas más candentes con que se encontraba la Ley General de Educación eran, pues, la dispersión estatutaria y la incomunicación entre los distintos sectores. Por eso, el título III de la Ley General de Educación, por el mero hecho de agrupar bajo el mismo epígrafe a todo el profesorado del sistema, ya hacía un planteamiento novedoso. Pero la novedad iba mucho más allá, puesto que uno de los enfoques primordiales de la Ley consistía en la reestructuración del sistema educativo español con arreglo a criterios de unidad e interrelación. La crítica previa del Libro Blanco, aparecido en 1969, señalaba como base para una política educativa coherente la necesidad de superar las líneas ya anquilosadas de la Ley Moyano de 1857, que habían venido rigiendo prácticamente hasta entonces como principios básicos del sistema educativo.

Este planteamiento de unidad e interrelación del sistema y su concepción como un proceso permanente pretendían ser la base ideológica de la estructura corporativa creada en el propio texto legal.

De un modo más minucioso, se puede señalar que la Ley estableció las líneas generales del régimen de empleo de todo el profesorado: requisitos para el desempeño de la enseñanza según los distintos niveles y modalidades, bases de la formación y del perfeccionamiento, deberes y derechos; en cuanto al profesorado estatal, la Ley simplificó aquella enorme diversificación de Cuerpos de profesores, creando once Cuerpos Especiales Docentes articulados en cuatro grandes grupos (art. 108 de la Ley General de Educación):

### *Cuerpos especiales:*

- a) Cuerpo de Profesores de Educación General Básica, que tendrá también a su cargo la Educación Preescolar.
- b) Cuerpo de Catedráticos Agregados de Bachillerato.
- c) Cuerpo de Profesores Agregados de Bachillerato.
- d) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Escuelas Universitarias.
- e) Cuerpo de Profesores Agregados de Escuelas Universitarias.
- f) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Universidad.
- g) Cuerpo de Profesores Agregados de Universidad.
- h) Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad.
- i) Cuerpo de Profesores de Enseñanzas Especializadas.
- j) Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Formación Profesional.
- k) Cuerpo de Profesores Agregados de Formación Profesional.

### *Grupos que encuadran los diferentes Cuerpos especiales:*

- a) Profesores de Centros de Educación Preescolar y de Colegios Nacionales de Educación General Básica.
- b) Profesores de Institutos Nacionales de Bachillerato.
- c) Profesores de Centros de Educación Universitaria.
- d) Profesores de Centros de Formación Profesional de Primero y Segundo grados.

Esta simplificación en once Cuerpos es acaso el más interesante logro de la Ley General de Educación, desde el punto de vista de la regularización del profesorado del Ministerio de Educación y Ciencia, puesto que comporta una simplificación a efectos retributivos e, inevitablemente, a efectos estatutarios, con la natural homogeneización cualitativa.

Por otra parte, y a través del procedimiento de reservar plazas de Cuerpos para ser provistas por concurso-oposición entre profesores del mismo nivel, pero de inferior rango o incluso por los de inferior nivel, la Ley General de Educación perfiló los primeros esbozos de la denominada «carrera docente». Además, la Ley llevó su intento unitario a la consideración del profesorado no estatal, que sujetó a sus prescripciones en todo lo referente a titulaciones mínimas exigibles y a la relación de empleo con los Centros respectivos, determinando la necesidad de que fuese formalizado un Estatuto específico de este sector.

En resumen, la Ley General de Educación pasó de una concepción del sistema educativo que respondía a niveles independientes y no coordinados a una concepción homogénea del sistema con un régimen común para todos los sectores, si bien manteniendo las modalidades a que responden los distintos niveles.

### **F) El tema del «Estatuto de la Función Docente»**

Del simple enunciado de los puntos a que se refiere su título III puede desprenderse que la Ley General de Educación contenía el propósito de re-

gular ampliamente el régimen estatutario del profesorado. En el caso del profesorado no estatal, el mandato legislativo es claro, e incluso parece prever la existencia de un texto unitario. En el caso del profesorado estatal, y aunque no existe en la Ley General de Educación referencia alguna al Estatuto y mucho menos a un texto unitario de aquel carácter, no cabe duda de que están perfiladas las líneas generales de un tratamiento estatutario común.

En todo caso, el problema de que el Estatuto de la función docente estatal esté contenido en un texto único o en textos diversos, es menos relevante que la voluntad de la Ley de que las situaciones jurídicas y el régimen profesional del profesorado estén regulados con arreglo a criterios homogéneos.

La instrumentación de una reglamentación estatutaria homogénea es consecuente con la simplificación corporativa operada por la Ley General de Educación y con los nuevos contenidos educativos. Por otra parte, y en tanto que comportaría una adecuada reforma del «status» profesional docente, supone una pieza capital del sistema, ya que, como se ha repetido, el régimen jurídico del profesorado estatal está formado en la actualidad por una normativa dispersa y que ha ido produciéndose por aluvión, sin criterios generales mínimamente unificadores.

Cualquier aproximación racional a la regulación jurídica del personal docente que presta sus servicios al Estado, debe tener en cuenta la necesidad de dar un tratamiento jurídico coherente a los distintos colectivos, de modo que su diversidad no sea, sin embargo, causa de particularismos en aquellos temas que son susceptibles de un tratamiento común.

Por otra parte, conviene que la regulación jurídica no pierda de vista la potenciación de la «carrera docente» que, apuntada escasamente en la Ley General de Educación, es, sin embargo, un elemento importante para la superación de los viejos Cuerpos, cerrados como compartimentos estancos e impermeables.

En todo caso, un sistema estatutario del profesorado estatal tendría que abarcar con carácter general y sin perjuicio de las normas específicas de ingreso en cada Cuerpo especial, una serie de aspectos referentes al ingreso, a la formación y perfeccionamientos y al cuadro de funciones, derechos y deberes.

— Ingreso: Sería necesario establecer con carácter general los sistemas de selección y los calendarios de provisión; la estructura de las pruebas y los criterios de designación de los órganos encargados de la selección.

— Adquisición y pérdida de la condición de profesor de carrera; situaciones; movilidad dentro de las plantillas de los centros; adscripción a las mismas y, en general, cuanto forma parte de la vida administrativa de los profesores que respondería en líneas generales, aunque con importantes matices, a la legislación común sobre el tema.

— Formación y perfeccionamiento: debería tratarse en este punto tanto lo referente a la formación pedagógica y a los necesarios estudios y experiencias prácticas del profesorado como al perfeccionamiento en ejercicio, señalando también los plazos, métodos y aspectos generales de ambos temas.

— Por último, y con carácter general, el estatuto describiría las funciones de los profesores, declararí sus derechos y deberes tanto en el plano

de empleados públicos como en el específicamente profesional (cargos directivos, claustros, asociacionismo y sindicación), establecería las bases del sistema retributivo y señalaría las incompatibilidades.

Un planteamiento de este carácter, basado en criterios unificadores, llevaría consigo un tratamiento más equitativo de los cuerpos y sectores tradicionalmente menos favorecidos y, de modo subsidiario, permitiría una eficaz gestión desde el punto de la administración de personal.